BESLUT MEDDELAT AV DOMSTOLENS ORDFÖRANDE
den 13 november 2000 *

I mål C-317/00 P(R),

"Invest" Import und Export GmbH, Neuss (Tyskland),

Invest Commerce SARL, Alfortville (Frankrike),

företrädda av advokaten R. Wägenbaur, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån Arendt et Medernach, 8—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av beslut meddelat den 2 augusti 2000 av ordföranden på Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts andra avdelning i mål T-189/00 R, "Invest" Import und Export och Invest Commerce mot kommissionen (REG 2000, s. II-2993), i vilket det förs talan om att nämnda beslut skall upphävas samt

— om uppskov med verkställigheten av kommissionens förordning (EG) nr 1147/2000 av den 29 maj 2000 om ändring av bilaga II till rådets förordning (EG) nr 1294/1999 rörande frysande av tillgångar och ett

* Rättegångsspråk: tyska.

investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien (EGT L 129, s. 15) till dess målet har avgjorts i sak i den mån klagandenas namn har upptagits i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 1294/1999 av den 15 juni 1999 rörande frysande av tillgångar och ett investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1295/98 och (EG) nr 1607/98 (EGT L 153, s. 63) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 723/2000 av den 6 april 2000 (EGT L 86, s. 1), och

— att beslut om rättegångskostnader skall meddelas senare,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivaren M.-J. Jonczy och B. Brandtner, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLENS ORDFÖRANDE

efter att ha hört generaladvokaten J. Mischo

följande

Beslut

1 "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce SARL har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 24 augusti 2000, med stöd av artikel 225 EG och artikel 50 andra stycket i EG-stadgan för domstolen överklagat beslut meddelat den 2 augusti 2000 av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i mål T-189/00 R, "Invest" Import und Export och Invest Commerce mot kommissionen (REG 2000, s. II-2993, nedan kallat det överklagade beslutet), genom vilket förstainstansrättens ordförande avslog klagandenas ansökan om uppskov med verkställigheten av kommissionens förordning (EG) nr 1147/2000 av den 29 maj 2000 om ändring av bilaga II till rådets förordning (EG) nr 1294/1999 rörande frysande av tillgångar och ett investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien (EGT L 129, s. 15, nedan kallad den ifrågasatta förordningen) i den mån klagandenas namn hade upptagits i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 1294/1999 av den 15 juni 1999 rörande frysande av tillgångar och ett investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1295/98 och (EG) nr 1607/98 (EGT L 153, s. 63), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 723/2000 av den 6 april 2000 (EGT L 86, s. 1, nedan kallad grundförordningen).

2 Utöver yrkandet att det överklagade beslutet skall upphävas yrkar klagandena

— uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta förordningen till dess målet har avgjorts i sak i den mån klagandenas namn har skrivits in i bilaga II till grundförordningen,

— att beslut om rättegångskostnader skall meddelas senare.

3 Kommissionen har yttrat sig skriftligen i målet genom en skrivelse som inkom till domstolens kansli den 29 september 2000.

Tillämpliga bestämmelser, bakgrund och förfarande

4 De tillämpliga bestämmelserna, bakgrunden till tvisten och förfarandet i förstainstansrätten beskrivs i det överklagade beslutet enligt följande.

"Tillämpliga bestämmelser

1 På grundval av flera gemensamma ståndpunkter på utrikes- och säkerhetspolitiksområdet enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionen antog rådet den 15 juni 1999 förordning... nr 1294/1999... Syftet med denna förordning var att öka det ekonomiska och politiska trycket på Förbundsrepubliken Jugoslaviens och Serbiska republikens regeringar, vilka kritiserades för fortsatta brott mot Förenta nationernas säkerhetsråds relevanta resolutioner och allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna.

2 Genom... förordning... nr 723/2000... förstärkte gemenskapen sina ekonomiska sanktioner ytterligare för att utöva största möjliga tryck på president Milosevic.

3 De fastställda sanktionerna avser 'Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering' och 'Serbiska republikens regering'. Enligt artikel 1.1 och 1.2 i grundförordningen... skall dessa regeringar bland annat tillskrivas

'— alla bolag, företag, institutioner, inbegripet alla finansinstitut, och enheter som ägs eller kontrolleras av [en av dessa regeringar],

— alla samhällsägda enheter som finns i Förbundsrepubliken Jugoslavien [eller i Serbiska republiken],

— alla efterföljare till sådana bolag, företag, institutioner och enheter per den 26 april 1999,

— alla dotterbolag och filialer, var de än är lokaliserade, till sådana bolag, företag, institutioner och enheter.'

4 Enligt artikel 2.2 i grundförordningen skall bolag som är belägna utanför Förbundsrepubliken Jugoslaviens territorium och som återfinns i förteckningen i bilaga II till denna förordning (den så kallade Svarta listan, som är uppdelad efter gemenskapens medlemsstater) anses vara ägda eller kontrollerade av nämnda regeringar.

5 Enligt artikel 2 i grundförordningen... skall

> '— bolag... som både är lokaliserade... i Förbundsrepubliken Jugoslavien, med undantag för provinsen Kosovo och Republiken Montenegro, och som återfinns i bilaga VI varken anses vara ägda eller kontrollerade av Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering eller Serbiska republikens regering, eller samhällsägda,
>
> — alla övriga bolag... som är lokaliserade... i Förbundsrepubliken Jugoslavien, med undantag för provinsen Kosovo och Republiken Montenegro, anses vara ägda eller kontrollerade av Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering eller Serbiska republikens regering, eller samhällsägda'.

Enligt artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1059/2000 av den 18 maj 2000 om ändring av förordning (EG) nr 723/2000 (EGT L 119, s. 1) skall dessa bestämmelser emellertid inte börja gälla förrän den 30 juni 2000, då det krävdes mer tid för att upprätta förteckningen i bilaga VI (den så kallade Vita listan).

6 I artikel 3 i grundförordningen föreskrivs att alla tillgångar utanför Förbundsrepubliken Jugoslaviens territorium, vilka tillhör Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering och/eller Serbiska republikens regering skall frysas. Dessutom anges att inga tillgångar direkt eller indirekt skall göras tillgängliga för, eller till förmån för, någon av eller båda dessa regeringar.

7 I artikel 7 föreskrivs undantag från förbudet i artikel 3 avseende vissa tillgångar, till exempel sådana som är avsedda att användas som betalning av utgifter för jugoslaviska och serbiska diplomatiska beskickningar, överföringar inom området för social trygghet, betalning av skatter och avgifter eller utbetalningar av normala löner inom gemenskapen.

8 Artikel 8 [i grundförordningen] ger kommissionen befogenhet att i enskilda undantagsfall bevilja tillstånd, om underlåtenhet att bevilja tillstånd skulle orsaka gemenskapens intressen allvarlig skada, samt att bland annat ändra bilagorna II och VI till förordningen.

9 Enligt artikel 8.4 [i grundförordningen] skall ansökningar om att tillstånd undantagsvis skall beviljas eller om ändring av bilagorna göras genom medlemsstaternas behöriga myndigheter som återfinns i förteckningen i bilaga III. Nämnda myndigheter skall i största möjliga utsträckning kontrollera de uppgifter som lämnas av personer som lämnar en ansökan.

Bakgrund och förfarandet

10 Genom skrivelse från den tyska exportmyndigheten Bundesausfuhramt av den 8 september 1999 ansökte Förbundsrepubliken Tyskland hos kommissionen om att ['Invest' Import und Export GmbH] skulle tas upp i bilaga II till [förordning nr 1294/1999], då detta företag ägs direkt av företaget Invest-Import Belgrad. Genom skrivelse från det franska ekonomi-, finans- och industriministeriet av den 27 oktober 1999 framställde Republiken Frankrike en ansökan med motsvarande innehåll beträffande [Invest commerce SARL], som ägs av företaget Invest-Import Belgrad och dess tyska dotterbolag, ['Invest' Import und Export GmbH].

11 Den 29 maj 2000 antog kommissionen [den ifrågasatta förordningen]. Med stöd av denna förordning togs sökandena upp i bilaga II till grundförordningen.

12 Som motivering hänvisades till ovannämnda ansökningar från Tyskland och Frankrike. Angående sökandenas argument att deras moderbolag ägs av företagets nuvarande och tidigare anställda sägs i nionde övervägandet i ingressen att detta argument bortser ifrån att ett sådant företag utgör en 'samhällsägd enhet' [i den franska språkversionen: entité détenue collectivement; i den engelska språkversionen: socially owned entity] och alltså omfattas av definitionen av 'Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering' respektive 'Serbiska republikens regering', oavsett styrelsens sammansättning eller storleken på den andel av företagskapitalet som direkt eller indirekt tillhör Förbundsrepubliken Jugoslavien eller Republiken Serbien.

13 Sökandena har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 juli 2000, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG väckt talan om att den ifrågasatta förordningen skall ogiltigförklaras i den del som anger att sökandena tagits upp i bilaga II till grundförordningen.

14 Genom en särskild skrivelse, som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, ansökte sökandena om uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta förordningen i den del som berör sökandena. Sökandena föreslog dessutom att deras ansökan skulle avgöras skyndsamt i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 105.2 i rättegångsreglerna.

15 Då förstainstansrättens ordförande har förhinder, skall hans uppgifter i enlighet med artikel 106 andra stycket i rättegångsreglerna fullgöras av ordföranden för andra avdelningen.

16 Genom beslut av den 25 juli 2000 förordnade ordföranden för andra avdelningen enligt artikel 105.2 i rättegångsreglerna, innan yttrande inkommit från kommissionen, att verkställigheten av den ifrågasatta förordningen i förhållande till sökandena skulle skjutas upp fram till avkunnande av den slutliga domen som avslutar det interimistiska förfarandet, med det innehåll

att kommissionen var skyldig att omedelbart bevilja tillstånd avseende var och en av de av sökandena anmälda importerna och exporterna — utan att iaktta förfarandet enligt artikel 9 i grundförordningen... — samt att sökandena hade rätt att förfoga över de penningbelopp som krävdes för transaktionerna i fråga, oberoende av det som föreskrivs i artikel 3.1 i denna förordning."

Det överklagade beslutet

5 Genom det överklagade beslutet avslog ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning ansökan om interimistiska åtgärder. Vidare upphävdes beslutet av den 25 juli 2000 i det ovannämnda målet "Invest" Import und Export och Invest Commerce mot kommissionen.

6 Förstainstansrättens ordförande undersökte inledningsvis huruvida beviljandet av den interimistiska åtgärden vid ett första påseende framstod som motiverat enligt kriterierna för *fumus boni juris*. I detta syfte analyserade rätten de olika grunder som klagandena hade anfört till stöd för sin talan rörande huvudsaken.

7 Klagandena hade i första hand anfört att den ifrågasatta förordningen stred mot grundförordningen, eftersom huvuddelen av deras moderbolag, företaget Invest-Import med säte i Belgrad, sedan länge var i privat ägo och innehades av företagets anställda och före detta anställda, vilket medförde att den jugoslaviska och den serbiska regeringen helt saknade tillgång till företagets finansiella medel.

8 Förstainstansrättens ordförande konstaterade i detta hänseende (punkt 34 i det överklagade beslutet) att det var ostridigt att klagandena var inom gemenskapen etablerade dotterbolag till ett moderbolag som, även om det inte hade bildats i Belgrad som en samhällsägd enhet, åtminstone den 26 april 1999 hade bildats

som den rättsliga efterföljaren till en sådan enhet. Klagandena omfattades därmed av legaldefinitionen "Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering" och "Serbiska republikens regering" i artikel 1.1 och 1.2 i grundförordningen och omfattades således av tillämpningsområdet för artikel 2 i förordningen. Rätten uppgav (samma punkt i det överklagade beslutet) att enligt grundförordningen är varken de äganderättsliga förhållandena avseende de i Jugoslavien respektive Serbien etablerade moderbolagen eller deras rättsliga form avgörande. Rätten drog därav slutsatsen att den privatisering som påstods ha skett under tiden och den omständigheten att klagandenas moderbolag i Belgrad faktiskt var oberoende av Milosevicregimen saknade betydelse vad gäller förutsättningarna för att tillämpa grundförordningen.

9 Förstainstansrättens ordförande underströk (punkt 35 i det överklagade beslutet) betydelsen i detta sammanhang av bestämmelsen i artikel 2.5 i grundförordningen, då den klargör att alla bolag, företag, institutioner och enheter som är lokaliserade, registrerade eller bildade i rest-Jugoslavien, det vill säga Jugoslavien med undantag av Republiken Montenegro och provinsen Kosovo, anses vara ägda eller kontrollerade av regeringen, om de inte finns med i Vita listan i bilaga VI. Denna bestämmelse började visserligen inte gälla förrän efter det att den ifrågasatta förordningen hade antagits. Den fanns dock redan i förordning nr 723/2000, som antogs den 6 april 2000, varför klagandena redan i början av april 2000 kunde se att det enligt de återigen skärpta sanktionsreglerna inte kunde spela någon roll hur de konkreta äganderättsförhållandena avseende deras moderbolag i Belgrad såg ut.

10 I den mån förordningen stödde sig på det faktum att klagandenas moderbolag var en samhällsägd enhet, och sålunda hänvisade till grundförordningen, hade klagandena under förfarandets gång även gjort gällande att grundförordningen enligt artikel 241 EG inte var tillämplig. Grundförordningen stred enligt klagandena mot den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, då mindre ingripande sanktioner skulle finnas, som till exempel selektiva exportförbud eller exporttillståndsförbehåll, och då deras moderbolag i Belgrad, som var ett privat företag som "avlägsnats från den statliga sektorn", felaktigt omfattades av sanktionsreglerna.

11 I detta avseende bedömde förstainstansrättens ordförande (punkt 38 i det överklagade beslutet) att rätten mot bakgrund av den rättsliga kontexten och syftet med förordning nr 1294/1999 och 723/2000 efter den inom ramen för ett interimistiskt förfarande nödvändiga men tillräckliga summariska prövningen inte kunde se att det hade förekommit något uppenbart åsidosättande av proportionalitetsprincipen från rådets sida. Rätten konstaterade att klagandena inte hade anfört substantiella argument för att visa att de av klagandena föreslagna mindre ingripande sanktionerna, inbegripet en undersökning i de enskilda fallen av de äganderättsliga förhållandena i bolagen i fråga, var genomförbara och kunde vara förenliga med sanktionsreglernas specifika syfte att göra de befintliga sanktionerna mer verkningsfulla och täppa till eventuella kryphål. Rätten ansåg vidare att inte heller den kritik som klagandena hade framfört vid den muntliga förhandlingen, nämligen att grundförordningen stred mot grundläggande rättsprinciper och utgjorde "excès de pouvoir", det vill säga maktmissbruk, från rådets sida, hade styrkts.

12 Klagandena hade i andra hand gjort gällande att deras rätt till försvar hade kränkts, eftersom kommissionen inte hade fullgjort sin skyldighet att ge dem möjlighet att yttra sig innan den för klagandena betungande åtgärden vidtogs.

13 I detta hänseende fann förstainstansrättens ordförande (punkterna 40—42 i det överklagade beslutet) att ingen uppenbar kränkning av rätten till försvar kunde konstateras i det aktuella fallet. Rätten konstaterade att det för övrigt inte behövde prövas inom ramen för ett interimistiskt förfarande huruvida de företag som berörs av de omtvistade sanktionsreglerna över huvud taget har en rätt att dessförinnan yttra sig. Rätten erinrade om att upptagandet av ett företag i bilaga II till grundförordningen sker på initiativ av de behöriga nationella myndigheterna i ett administrativt förfarande i två steg, i vilket dessa myndigheter enligt artikel 8.4 i nämnda förordning spelar en väsentlig roll. Rätten fann att det berörda företagets rätt att yttra sig i ett sådant förfarande först och främst skall säkerställas i förhållandet mellan detta företag och den behöriga nationella myndigheten. Rätten konstaterade även att "Invest" Import und Export GmbH hade kunnat ge en redogörelse för sin ståndpunkt till de tyska myndigheter som

hade begärt att det skulle tas upp i den Svarta listan samt att Invest Commerce SARL hade kännedom om att det skulle komma att tas upp i nämnda lista.

14 I tredje och sista hand hade klagandena gjort gällande att varken den ifrågasatta förordningen eller grundförordningen hade motiverats tillräckligt, eftersom det faktiska rättsläge som klagandena befann sig i och statens möjligheter att använda sig av moderbolagets tillgångar över huvud taget inte hade behandlats.

15 I detta hänseende fann förstainstansrättens ordförande (punkterna 43—46 i det överklagade beslutet) att grundförordningen och den ifrågasatta förordningen uppfyllde de krav som gäller enligt domstolens fasta rättspraxis. Enligt denna skall av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG visserligen klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit den angripna rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det kan emellertid inte krävas att motiveringen till en förordning innehåller alla de särskilda faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för denna, så länge den ingår i ett större systematiskt sammanhang. Förstainstansrättens ordförande uppgav att syftet med de förstärkta sanktionsåtgärderna i förevarande fall framgick av regleringen sedd i dess helhet och att den ifrågasatta förordningen i sina överväganden uttryckligen tillbakavisade klagandenas motargument. Dessutom visade ansökan om interimistisk åtgärd och talan att klagandena mycket väl hade kunnat tillvarata sina intressen vid rätten och göra gällande att de omtvistade förordningarna var rättsstridiga.

16 Mot bakgrund av det anförda hade klagandena inte kunnat övertyga rätten om att den begärda interimistiska åtgärden i faktiskt eller rättsligt hänseende var nödvändig. Eftersom kriterierna för *fumus boni juris* således inte var uppfyllda, avslog rätten ansökan om uppskov med verkställigheten utan att ta ställning till de andra grunder och argument som klagandena hade anfört till stöd för denna.

Parternas argument

Klagandenas argument

17 Klagandena har till stöd för sitt överklagande åberopat att förstainstansrättens ordförande har gjort sig skyldig till överträdelse av gemenskapsrätten och gjort gällande dels att deras grundläggande rätt till egendom och deras grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet har kränkts, dels att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

18 Som första grund har klagandena klandrat förstainstansrättens ordförande för att felaktigt ha funnit att deras grundläggande rätt till egendom och grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet inte har kränkts genom de sanktionsåtgärder som har vidtagits mot dem.

19 Så är emellertid fallet enligt klagandena. Sedan deras namn med stöd av den ifrågasatta grundförordningen skrevs in i förteckningen i bilaga II till grundförordningen kan klagandena nämligen på grund av låsningen av deras konton praktiskt taget inte längre utöva sin verksamhet och sålunda inte fullfölja sina avtalade förpliktelser. Även om de inte helt har fråntagits sin rätt till egendom och sin rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet, har de i vart fall lidit en mycket allvarlig skada.

20 Domstolen har enligt klagandena visserligen, bland annat i dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), funnit att rätten till egendom och friheten att utöva förvärvsverksamhet inte är absoluta rättigheter utan måste bedömas utifrån deras funktion i samhället. Följaktligen kan begränsningar införas i rätten till egendom och friheten att utöva förvärvsverksamhet, förutsatt att begränsningarna verkligen ligger i linje med av gemenskapen eftersträvade mål av allmänt intresse

och inte i förhållande till målen innebär ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar dessa rättigheter. Möjligheten att inskränka rätten till egendom av hänsyn till allmänintresset stadgas även i det första protokollet till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

21 Klagandena har emellertid gjort gällande att inskränkningen av deras grundläggande rätt till egendom och grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet i förevarande fall inte är berättigad.

22 Klagandena har inte bestritt att sanktionsåtgärderna i fråga åsyftar "mål av allmänt intresse" i den mening som avses i ovan nämnda rättspraxis, nämligen att öka påtryckningarna på Förbundsrepubliken Jugoslaviens och Serbiska republikens regeringar som reaktion på regeringarnas fortsatta brott mot Förenta nationernas säkerhetsråds relevanta resolutioner samt att få till stånd en förändring av dessa regeringars politik.

23 Klagandena har emellertid understrukit att de antagna sanktionsåtgärderna enligt grundförordningen vara anpassade efter de målsättningar som eftersträvas och inte orsaka gemenskapens intressen allvarlig skada. Dessutom föreskrivs i förordning nr 723/2000 att skärpningen av sanktionerna inte får medföra att det serbiska folket straffas.

24 De sanktioner som har vidtagits med stöd av grundförordningen utgör enligt klagandena ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar klagandenas grundläggande rätt till egendom och grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet och som klart går utöver vad som krävs för att uppnå de eftersträvade målsättningarna.

25 För det första skadas nämligen enligt klagandena deras grundläggande rätt till egendom och grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet väsentligt av de sanktionsåtgärder som har vidtagits mot dem, eftersom de — även om företagen juridiskt sett fortfarande finns kvar — har berövats sina möjligheter till försörjning och försatts i vanmakt och snart kommer att tvingas stänga.

26 För det andra utgör sanktionsåtgärderna enligt klagandena ett verktyg som inte alls är lämpligt för att uppnå de eftersträvade målsättningarna. Åtgärderna är inte begränsade till att slå mot alla institutioner som i vidaste bemärkelse på ett avgörande sätt ägs eller kontrolleras av Förbundsrepubliken Jugoslaviens och Serbiska republikens regeringar och som åtnjuter statlig finansiering. Åtgärderna avser i stället alla institutioner som är efterföljare till institutioner som fanns den 26 april 1999 och som tidigare har ägts eller kontrollerats av regeringarna i fråga eller som utgör en samhällsägd enhet, oavsett de berörda institutionernas ägaridentitet eller rättsliga form, och oavsett nämnda regeringars rättsliga eller faktiska möjligheter till kontroll och inflytande.

27 Klagandena har anfört att de till följd av antagandet av den ifrågasatta förordningen kom att påverkas av nämnda sanktionsåtgärder trots att deras moderbolag, som grundades som ett statligt företag år 1950 och sedan antog den nya rättsliga formen "samhällsägd enhet", sedan år 1991 har genomgått en privatiseringsprocess. Sålunda innehas sedan dess upp till 71,92 procent av företagskapitalet av företagets anställda och före detta medarbetare. Företaget har en privat ledning, och den jugoslaviska och den serbiska regeringen kan på grund av majoritetsförhållandena varken utöva något inflytande över företagets verksamhetsstrategi eller få tillgång till dess finansiella resurser.

28 Förstainstansrättens ordförande borde enligt klagandenas mening ha slagit fast att sanktionsåtgärderna i fråga utgör ett verktyg som inte alls är lämpligt när det gäller att uppnå de eftersträvade målsättningarna.

29 Beträffande deras moderbolags rättsliga form har klagandena tillagt att den jugoslaviska och den serbiska regeringen inte har någon möjlighet att påverka en "samhällsägd enhets" verksamhetsstrategi eller att tillägna sig dess tillgångar. Förstainstansrättens ordförande gjorde därför en felaktig bedömning av särdragen hos den rättsliga formen "samhällsägd enhet" när rätten jämställde sådana enheter med statsägda företag eller företag vars tillgångar helt enkelt är underställda dessa regeringars "ledning" eller "kontroll".

30 Att frysa konton för privata företag som klagandena eller deras moderbolag kan enligt klagandena inte jämställas med att frysa den egendom som den jugoslaviska och den serbiska regeringen har utomlands, eftersom regeringarna varken rättsligt eller faktiskt kan förfoga över dessa tre företags tillgångar. De sanktionsåtgärder som har vidtagits mot klagandena och deras moderbolag ökar därför inte påtryckningarna på den jugoslaviska och den serbiska regeringen, utan slår, förutom mot klagandena, huvudsakligen mot klagandenas leverantörer och kunder i Västeuropa samt mot det serbiska folket.

31 Klagandena har dragit slutsatsen att förstainstansrättens ordförande därför — även om det endast är till följd av tillämpningen av artiklarna 1 och 2 i grundförordningen som sanktioner har vidtagits mot dem genom antagandet av den ifrågasatta förordningen, och även inom ramen för en sådan provisorisk prövning som skall vidtas inom ramen för ett interimistiskt förfarande, det vill säga "vid ett första påseende" — borde ha slagit fast att förordning nr 1294/1999 och nr 723/2000 strider mot "överordnade rättsregler".

32 Som andra grund har klagandena klandrat förstainstansrättens ordförande för att felaktigt ha ansett att de sanktionsåtgärder som har tillämpats mot dem samt rådets förordningar som ligger till grund för åtgärderna inte strider mot proportionalitetsprincipen.

33 De sanktionsåtgärder som har vidtagits mot klagandena är enligt deras uppfattning uppenbarligen inte anpassade för att uppnå de eftersträvade målsätt-

ningarna, eftersom sanktioner som vidtas mot privata företag som utövar verksamhet utomlands inte är av det slaget att de utövar påtryckningar på den jugoslaviska och den serbiska regeringen, som inte har något inflytande över klagandena.

34 Rådet kunde enligt klagandena ha valt mindre ingripande åtgärder än en abrupt låsning av bankkonton, såsom selektiva exportförbud eller exporttillståndsförbehåll, vars efterlevnad de behöriga nationella myndigheterna skulle ansvara för att övervaka. Klagandena har klandrat förstainstansrättens ordförande för att ha betraktat de föreslagna mindre ingripande åtgärderna som allmänna påståenden som inte klart har styrkts. Klagandena har hävdat att de borde kunna begränsa sig till att påtala att sådana åtgärder är genomförbara. Vidare har klagandena understrukit att det inte ankommer på dem att utarbeta sådana åtgärder. Kravet på en sådan "undersökning i de enskilda fallen av de äganderättsliga förhållandena i bolagen i fråga" som de mindre ingripande åtgärderna skulle erfordra skulle lätt kunna tillgodoses genom att i de tillämpliga förordningarna föreskriva att de företag som kan styrka att de i huvudsak innehas av privata ägare skall undantas från sanktionsåtgärderna. Rådet och kommissionen har genom att bortse från möjligheten till mindre ingripande sanktionsåtgärder som tar hänsyn till företagens privata egendom överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, och förstainstansrättens ordförande har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

Kommissionens argument

35 Enligt kommissionen är det uppenbart att överklagandet inte kan prövas på den första grunden — kränkning av den grundläggande rätten till egendom och den grundläggande rätten att fritt utöva ekonomisk verksamhet — eftersom den är en ny grund som varken har åberopats i det interimistiska förfarandet eller i förfarandet rörande huvudsaken.

36 Inom ramen för det interimistiska förfarandet åberopade klagandena enligt kommissionen inte vid något tillfälle att kommissionen eller rådet skulle ha

överträtt dessa grundläggande rättigheter. Klagandena anförde endast att deras rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet allvarligt hade kränkts som ett andrahandsargument inom ramen för intresseavvägningen.

37 Enligt kommissionen åberopade klagandena inte förrän i överklagandet vid prövningen enligt kriterierna för *fumus boni juris* en kränkning av deras rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet såsom varande en överträdelse av rätten till egendom och rätten att fritt utöva ekonomisk verksamhet.

38 I förstainstansrätten begränsade sig klagandena enligt kommissionen till att under förfarandets gång, inom ramen för undersökningen av huruvida grundförordningen var proportionerlig, göra gällande att förordningen utgjorde en allvarlig överträdelse av grundläggande rättsprinciper eller av överordnade rättsregler och att rådet hade gjort sig skyldigt till "maktmissbruk".

39 Under dessa omständigheter har förstainstansrättens ordförande i det överklagade beslutet enligt kommissionens uppfattning med rätta endast uttalat sig mycket generellt om dessa påståenden.

40 Kommissionen har därför gjort gällande att det är uppenbart att överklagandet inte kan prövas på den första grunden.

41 För det fall domstolen anser att respekten för grundläggande rättigheter inom gemenskapsrätten utgör tvingande rätt som skall beaktas *ex officio*, har kommissionen i andra hand gjort gällande att överklagandet i vart fall inte kan vinna bifall på den första grunden.

42 Enligt fast rättspraxis kan nämligen begränsningar införas i de grundläggande rättigheterna inom ramen för sanktionsregler, om begränsningarna är berättigade på grund av mål av allmänt intresse som gemenskapen eftersträvar.

43 Så är enligt kommissionen fallet i fråga om de frysanden av företags konton som föreskrivs i grundförordningen, vilka har till syfte att utöva största möjliga påtryckningar på Milosevicregimen för att få regimen att beakta det internationella samfundets krav och att upphöra med de allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna och mot humanitär rätt som den anklagas för.

44 Ett sådant grundläggande mål av allmänt intresse är enligt kommissionen av sådant slag att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, drabbar vissa aktörer. De eventuella kränkningarna av klagandenas egendom och av deras frihet att utöva ekonomisk verksamhet kan inte anses vara olämpliga eller oproportionerliga i förhållande till ett sådant mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953).

45 Kommissionen har i detta avseende tillagt att grundförordningen, genom vilken sanktionsreglerna har införts, även innehåller föreskrifter om vissa undantag och möjligheter till överprövning, som kan åberopas av de företag som sanktionerna avser.

46 Kommissionen har hävdat att det är uppenbart att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grunden, att grundförordningen och den ifrågasatta förordningen strider mot proportionalitetsprincipen.

47 Såsom förstainstansrättens ordförande har konstaterat (punkt 38 i det överklagade beslutet) kan rådet enligt kommissionens uppfattning nämligen inte klandras för någon uppenbar överträdelse av proportionalitetsprincipen mot

bakgrund av det rättsliga sammanhanget och syftet med det gemenskapsrättsliga sanktionssystemet. Att inom ramen för ett interimistiskt förfarande utgå från detta kriterium, som bygger på huruvida överträdelsen är uppenbar, är förenligt med domstolens fasta rättspraxis.

48 Vad i övrigt beträffar klagandenas argument att rådet hade kunnat vidta mindre ingripande sanktioner, har kommissionen hävdat att förstainstansrättens ordförande i det överklagade beslutet, inom ramen för bedömningen av de faktiska omständigheterna och av bevisningen, ägde begränsa sig till att konstatera att klagandena inte närmare hade angivit på vilket sätt sådana sanktioner hade kunnat stå i överensstämmelse med sanktionsreglernas syfte.

49 Klagandena kan enligt kommissionens mening inte i efterhand i sitt överklagande försöka få fastslaget att de ifrågavarande sanktionsreglerna är oproportionerliga i förhållande till syftet med dem, då klagandena i förstainstansrätten inte tog ställning till syftet med reglerna.

50 Beträffande yrkandet om uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta förordningen, som klagandena åter har framställt i sitt överklagande, har kommissionen slutligen hävdat att det är uppenbart att detta yrkande inte skall tas upp till sakprövning och att det åtminstone är uppenbart ogrundat.

51 Målet är enligt kommissionens uppfattning inte färdigt för avgörande, och domstolen kan i enlighet med artikel 54 första stycket i EG-stadgan för domstolen inte avgöra målet i sak.

52 Eftersom parternas skriftliga yttranden innehåller alla de uppgifter som behövs för att avgöra överklagandet, saknas anledning att höra parterna vid en muntlig förhandling.

Bedömning

53 Klagandena har i sitt överklagande som första grund anfört att det överklagade beslutet kränker deras grundläggande rätt till egendom och deras grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet, och som andra grund har de anfört att beslutet strider mot proportionalitetsprincipen.

54 Vid förstainstansrätten gjorde klagandena först under förfarandets gång gällande att förordningen inte skall tillämpas eftersom den strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom mindre ingripande åtgärder än de sanktioner som hade vidtagits mot dem, såsom selektiva exportförbud eller exporttillståndsförbehåll, vore bättre lämpade när det gäller att uppnå det mål som eftersträvas med förordningen, nämligen att öka påtryckningarna på Milosevicregimen.

55 Av det överklagade beslutet framgår (punkt 25) att klagandena vid den muntliga förhandlingen tillade att grundförordningen, om den skall tolkas så att de äganderättsliga förhållande rörande moderbolaget och dess rättsliga form saknar betydelse, utgör ett allvarligt åsidosättande av grundläggande rättsprinciper och att ett sådant diskriminerande och schablonmässigt agerande från rådets sida utgör "maktmissbruk".

56 Beträffande kommissionens invändning att det är uppenbart att överklagandet inte kan prövas på den första grunden eftersom den är ny, konstaterar domstolen att den första och den andra grunden har ett intimt samband, eftersom klagandena genom de båda grunderna i huvudsak har klandrat förstainstansrättens ordförande för att inte ha funnit att de sanktioner som har vidtagits med stöd av grundförordningen utgjorde ett oacceptabelt och oproportionerligt ingrepp som väsentligt skadar deras grundläggande rätt till egendom och deras grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet.

57 Det skall därför undersökas om förstainstansrättens ordförande har gjort en felaktig rättstillämpning vid bedömningen av klagandenas påstående om överträdelse av proportionalitetsprincipen och av grundläggande rättsprinciper, bland vilka rätten till egendom och den grundläggande rätten att fritt utöva ekonomisk verksamhet ingår.

58 I detta hänseende skall erinras om att de grundläggande rättigheter som har åberopats av klagandena enligt fast rättspraxis inte framstår som absoluta rättigheter. Utövandet av rättigheterna kan begränsas om detta är motiverat av gemenskapen eftersträvade mål av allmänt intresse (se dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer, REG 1979, s. 3727, punkterna 19, 20 och 32, svensk specialutgåva, volym 4, s. 621, av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf, REG 1989, s. 2609, punkt 18, av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 78, svensk specialutgåva, volym 16, s. 171, och i det ovan nämnda målet Bosphorus, punkt 21).

59 För det första har i själva verket alla sanktionsåtgärder per definition verkningar som berör rätten till egendom och friheten att bedriva förvärvsverksamhet, och de är sålunda till skada för parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som har orsakat att sanktionsåtgärderna har vidtagits (domen i det ovan nämnda målet Bosphorus, punkt 22).

60 För det andra framstår de mål som eftersträvas genom de ifrågasatta förordningarna vid ett första påseende som så betydelsefulla att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, drabbar vissa aktörer (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan nämnda målet Bosphorus, punkt 23). Dessa följder kan således inte anses vara uppenbart oproportionerliga i förhållande till sådana mål.

61 Det är dessutom av vikt att notera att klagandena vid förstainstansrätten varken åberopade någon närmare angiven kränkning av deras grundläggande rätt till egendom och deras grundläggande rätt att fritt utöva ekonomisk verksamhet eller närmare styrkte på vilket sätt de föreslagna mindre ingripande sanktionerna, som skulle erfordra en undersökning i de enskilda fallen av de äganderättsliga

förhållandena i bolagen i fråga, var genomförbara och stod i överensstämmelse med det specifika syftet med sanktionsreglerna.

62 Under dessa omständigheter, och med beaktande av de allmänt hållna formuleringarna i klagandenas invändningar, var det korrekt av förstainstansrättens ordförande att slå fast (punkt 38 i det överklagade beslutet) att de invändningar som grundades på överträdelse av grundläggande rättsprinciper och "maktmissbruk" vid ett första påseende inte på något sätt hade styrkts samt att det efter en sådan summarisk prövning som är nödvändig — och tillräcklig — inom ramen för ett interimistiskt förfarande inte kunde konstateras att rådet hade gjort sig skyldigt till någon uppenbar överträdelse av proportionalitetsprincipen.

63 Av det ovan anförda följer att klagandenas överklagande inte kan bifallas på de åberopade grunderna. Överklagandet skall därmed ogillas.

Rättegångskostnader

64 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 är tillämplig i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Klagandena har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLENS ORDFÖRANDE

följande beslut:

1) Överklagandet ogillas.

2) "Invest" Import und Export GmbH och Invest Commerce SARL skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 13 november 2000

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande